Deutscher Bundestag **Drucksache 19/16510**

19. Wahlperiode 15.01.20200

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Jörg Cezanne, Fabio De Masi, Lorenz Gösta Beutin, Klaus Ernst, Susanne Ferschl, Kerstin Kassner, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Thomas Lutze, Pascal Meiser, Victor Perli, Bernd Riexinger, Dr. Kirsten Tackmann, Alexander Ulrich, Dr. Sahra Wagenknecht, Andreas Wagner, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Finanz-TÜV einführen – Verbraucher und Finanzmarktstabilität schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Finanzmarktreformen seit 2007 sind unzureichend. Der Schattenbanksektor floriert, das Problem der Systemrelevanz von Großbanken („too big and too interconnected to fail“) ist ungelöst. Zwar wurden Serienzusammenbrüche von Kreditinstituten und eine Dauertalfahrt der Realwirtschaft verhindert, doch bürdete man insbesondere den Steuerzahler*innen die Verluste auf. Eine grundlegende Neuordnung der Finanzbranche blieb aus.

Immer noch ist es in Deutschland gängige Praxis, dass grundsätzlich jedes Finanzinstrument, das die formalen Kriterien der Prospektpflicht erfüllt und nicht ausdrücklich verboten wurde, ohne vorherige Risiko- und Tragfähigkeitsprüfung auf dem Markt gehandelt werden darf. Ein frühzeitiges Aussortieren von besonders riskanten, intransparenten oder für die jeweiligen Anleger*innen grundsätzlich ungeeigneten Finanzinstrumenten oder -dienstleistungen und damit ein Ausdünnen der Finanzmärkte sind nicht nur aus Gründen des Verbraucherschutzes notwendig, sondern ebenfalls, um die Finanzmarktstabilität zu erhöhen und die Bereicherung von Spekulant*innen und Finanzalchemist*innen zulasten von Gesellschaft und Realwirtschaft zurückzudrängen.

Es ist deshalb eine Verfahrensumkehr erforderlich: Wer eine neuartige, noch nicht zugelassene Finanzdienstleistung bzw. Kapitalanlage oder ein Finanzinstrument in Umlauf bringen will, muss sich zukünftig einer obligatorischen Zulassungsprüfung (Finanz-TÜV) unterwerfen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich auf EU-Ebene für die Einführung einer obligatorischen Zulassungsprüfung für Finanzinstrumente, Kapitalanlagen und Finanzdienstleistungen aller Art (Finanz-TÜV) einzusetzen und diese Bemühungen durch die Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Zertifizierungsbehörde für Finanzinstrumente auf nationaler

Ebene – als Vorläuferinstitution eines Europäischen Finanz-TÜVs – zu flankieren.

Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen:

• Der Finanz-TÜV soll alleinig über die Zulassung und Nichtzulassung eines Finanzinstruments oder einer Finanzdienstleistung entscheiden und dabei die Zulassung entlang gesamtgesellschaftlicher/volkswirtschaftlicher sowie verbraucherschutzrelevanter Kriterien prüfen. Der Finanz-TÜV dient dem öffentlichem Interesse (Stabilität und Integrität des Finanzsystems, Anleger*innenschutz) und wird auf Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gestützt.

• Der Finanz-TÜV wird als eigenständiger Funktionsbereich bei der Europäischen Behörde für Wertpapieraufsicht (ESMA) angesiedelt, ergänzt durch eine enge Kooperation mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA).

• Das erfolgreiche Durchlaufen des Zulassungsverfahrens durch den Finanz-TÜV ist generelle Voraussetzung für den Handel mit Finanzinstrumenten und Kapitalanlagen sowie das Anbieten von Finanzdienstleistungen aller Art in der EU. Im Rahmen des Zulassungsverfahrens ist eine enge Bandbreite an Ausdifferenzierung eines Finanzinstruments zulässig, damit nicht jede Produktmodifikation erneut das Verfahren durchlaufen muss.

• Emittent*innen eines Finanzinstruments oder einer Kapitalanlage haften für ihr Produkt im Sinne einer Gefährdungshaftung.

• Die Zulassung durch den Finanz-TÜV begründet keinen Gewährleistungsanspruch von Anleger*innen gegenüber einer öffentlichen Institution. Eine Nichtzulassung muss mit öffentlichem Interesse, zum Beispiel der Stabilität des Finanzmarkts, gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.

• Die Zulassung von Finanzinstrumenten bzw. Kapitalanlagen enthält eine Prüfung, für welche Zielgruppen (private Anleger*innen / Kleinanleger*innen oder professionelle/institutionelle Anleger*innen) mit welcher Anlagestrategie das Finanzinstrument bzw. die Kapitalanlage zugelassen wird.

• Nicht zulassungsfähige, aber schon im Umlauf befindliche Finanzinstrumente/ Kapitalanlagen laufen aus bis zu ihrer Fälligkeit. Nicht zulassungsfähige, aber schon im Umlauf befindliche Finanzinstrumente/Kapitalanlagen, die keine Fälligkeit haben, laufen bis maximal zehn Jahre nach Beginn des Finanz-TÜV aus.

• Der Finanz-TÜV wird über Gebühren für die Bearbeitung von Zulassungsanträgen finanziert, und zwar in Abhängigkeit von der Komplexität des beantragten Finanzinstruments bzw. der Kapitalanlage und entsprechend dem Aufwand der Zulassungsprüfung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 14. Januar 2020

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Gut zehn Jahre nach dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers und der sich daran anschließenden internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise sind entgegen des Versprechens der führenden Industrie- und Schwellenländer, der G20, immer noch nicht sämtliche Finanzplätze, Finanz-produkte und Finanzakteure reguliert. Durch eine stetig wachsende Menge unterschiedlichster Finanzinstrumente bleiben die Finanzmärkte weiterhin komplex, intransparent und instabil.

Insbesondere unter turbulenten Marktbedingungen sind Produkte wie Collateralized Debt Obligations (CDOs) und viele Zertifikate ein Risiko für die Finanzmarktstabilität. Gerade zahlreiche Zertifikate (Marktvolumen: fast 70 Mrd. Euro, ca. 1,7 Mio. Papiere allein in Deutschland im Umlauf), auch die der zusammengebrochenen Bank Lehman Brothers, sind überdies durch fragwürdige, in der Regel provisionsgetriebene ‚Beratungen' von Banken, Finanzdienstleistern und Anlageberater/innen in die Hände von Kleinanleger*innen gelangt und haben diesen große Verluste beschert. Ähnlich erging es vielen Verbraucher*innen beispielsweise mit Genussrechten des Windparkbetreibers Prokon oder Container-Direktinvestments bei P&R.

Jede Regulierung droht durch kreative Gestaltungen der Finanzbranche wieder unterlaufen zu werden bzw. wurde mittlerweile schon unterlaufen. Diesen Aus-weich- und Umgehungsstrategien der Finanzindustrie ist mit den bisherigen Mitteln (z.B. Möglichkeit einer nachgelagerten Produktintervention durch BaFin oder ESMA) schwer beizukommen.

Durch die Einführung eines Finanz-TÜV als explizit präventive Regulierung sind die Finanzdienstleister zukünftig verpflichtet, die gesamtgesellschaftliche und volkswirtschaftliche Unbedenklichkeit ihrer Finanzinstrumente sowie den Grad der Verbraucherfreundlichkeit beim Antrag auf Zulassung nachzuweisen. Die Beweislast, dass das Finanzinstrument bzw. die Kapitalanlage oder eine Finanzdienstleistung die für die Zulassung notwendigen Kriterien erfüllt, liegt bei den Antragstellenden.

Eine solche Verfahrens- bzw. Beweislastumkehr ist bislang im Finanzsektor noch nicht gegeben, im Gegensatz zu Zulassungsprüfungen bei Arzneimitteln oder technischen Anlagen. Ungeachtet einer Zulassung durch den Finanz-TÜV bleibt die/der Antragsteller/in bzw. Emittent/in weiterhin im Sinne einer Gefährdungshaftung für ihr/sein Produkt verantwortlich (z.B. ähnlich der Haftung eines Architekten für die Statik eines von ihm entworfenen Hauses, auch wenn er sich dazu einer externen Statikerin bedient hat) und ist gegebenenfalls schadensersatzpflichtig.

Da in der EU ein offener Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen besteht und die Zuständigkeit für die Finanzmarktregulierung ebenfalls auf EU-Ebene liegt, kann ein wirksamer Finanz-TÜV insbesondere EU-weit eingeführt werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.